



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně **D. H.**, zastoupené Mgr. Jiřím Hoňkem, advokátem se sídlem Senovážné nám. 23, Praha 1, proti žalovanému **Ministerstvu zdravotnictví**, Hlavnímu hygienikovi ČR, se sídlem Palackého nám. 4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2005, č. j. 11 Ca 73/2005 - 105,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2005, č. j. 11 Ca 73/2005 - 105 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále též stěžovatelka) podala v zákonné lhůtě kasační stížnost proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí hygienika hlavního města Prahy ze dne 27. 12. 2002, č. j. ODO – 62/1825/203/02 zamítajícimu její odvolání proti rozhodnutí městského hygienika ze dne 2. 12. 2002, č. j. 11388/02/P04-HK/DrČern, jímž jí byla podle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za porušení § 32 citovaného zákona a § 12 nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku, neboť překročila hygienické limity hluku. Městský soud v rozsudku žalobní námitky neuznal důvodnými, skutek shledal dostatečně prokázaným, a proto žalobu zamítl.

Stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně uvedla, že namítá důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem a vady řízení před správním orgánem, pro které měl soud správní rozhodnutí zrušit. Konkrétně poukázala na to, že městský soud

nepřihlédl k jejímu tvrzení, že v prostoru mezi místem měření a její provozovnou se nacházela zkušebna jí neznámé hudební skupiny, a že tato skutečnost ovlivnila výsledky měření. K potvrzení pravdivosti uvedeného navrhla výslech svědků, které však soud nevyslechl a její tvrzení označil za obecné. Pokud se soud přiklonil bez dalšího k závěru žalovaného, že změřený hluk pocházel z provozovny stěžovatelky, porušil zásadu rovnosti účastníků v řízení zakotvenou v čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelka dále nesouhlasí s postupem městského soudu, který převzal tvrzení žalovaného, že měření hluku probíhalo 25 m od stěžovatelčiny provozovny, přestože se místo měření hluku nacházelo před fasádami obytných domů v ulici B. a Š. (pozn. soudu: správně má být Š.2), přičemž ulice Š.2 se podle stěžovatelky nachází 150-200 m od její provozovny. Stěžovatelka také zpochybňuje vyjádření soudu, který uvedl, že „žalobkyně ani netvrdí, že zkouška hudební skupiny měření hluku ovlivnila.“ Stěžovatelka k tomu poukazuje na svoje podání ze dne 30. 5. 2005, kde na možnost vzniku hluku ze zkušebny upozornila a rovněž navrhla výslech svědků – členů hudební skupiny ve zkušebně zkoušejících. Stěžovatelka zdůrazňuje, že po celou dobu řízení s výsledky měření nesouhlasila, neboť se domnívá, že při měření bylo smíšeno několik zdrojů hluku a celková hladina pak byla připsána jí. Dále nesouhlasí s tím, že při provádění měření byli přítomni jen zaměstnanci žalovaného a nebyl k němu přizván její zástupce. Měření hluku totiž není objektivní technickou záležitostí, nýbrž do značné míry závisí na jednání a závěrech osob, které je provádějí. Stěžovatelka má zato, že bezprostředně před měřením měli zaměstnanci žalovaného zástupce stěžovatelky (vedoucího provozovny) vyzvat k účasti na místním šetření a měření provést za jeho přítomnosti. Pokud tak žalovaný neučinil, porušil stěžovatelčina práva, neboť si provedl svoje měření bez účasti stěžovatelky a toto měření není možné zpochybnit (městský soud totiž uvedl, že jediné osoby, které mohou měření zpochybnit jsou ty, které se ho osobně účastnily). Pokud jde o protokol z měření, tak ten stěžovatelka považuje za nedůvěryhodný, neboť tam nemohla „vtělit své případné námitky.“ Rovněž nesouhlasí s tím, že by povolenou hladinu hluku překročila; i kdyby tomu tak bylo, je uložená sankce nepřiměřená a soud ji měl proto snížit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. a to s ohledem na hodnotu naměřeného hluku, o kterou převýšil povolený limit a na ojedinělé pochybení stěžovatelky, která je navíc drobná živnostnice a výše uložené pokuty ji značně poškodila v podnikání. Z těchto důvodů navrhla zrušení rozsudku městského soudu.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že měření hluku z provozu restaurace U starého pivovaru bylo provedeno před fasádou obytného domu vnitrobloku naproti této restauraci, který je orientován na dvě protilehlé strany – jednak do ulice Š.2, jednak do vnitrobloku směrem k restauraci. V plánu, který je k protokolu o měření přiložen, je místo měření označeno a je cca 25 m od provozovny restaurace, přičemž mezi místem měření a restaurací žádný jiný objekt není. Žalovaný poukazuje dále na to, že měření bylo provedeno Městskou hygienickou stanicí Praha, pobočkou P. 4, 11 a 12, tedy zdravotnickým zařízením a nikoliv prostřednictvím zaměstnanců žalovaného. Při měření bylo postupováno podle § 21 vyhlášky č. 502/2000 Sb. a normy ISO 1996, přičemž jak vyhláška tak norma byly dodrženy a jako zdroj naměřeného hluku byl určen „hlasitý hovor v zahr. restauraci i uvnitř restaurace“. Rovněž uvádí, že žádný právní předpis neukládá povinnost přizvat k měření provozovatele zdroje hluku, neboť ten by nepochybně mohl výsledky měření hluku svým zásahem ovlivnit. Závěrem zdůrazňuje, že hluk z provozu restaurace U Starého pivovaru překračoval stanovené hygienické limity již v minulosti a stěžovatelce byla za toto porušení uložena pokuta. To se pak muselo projevit i v právě přezkoumávaném případě; přesto byla uložena pokuta pouze v 1/40 zákonné maximální sazby. Vzhledem k tomu žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Stěžovatelka v kasační stížnosti fakticky uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Důvod uvedený pod písm. a) citovaného ustanovení (*tvrzenou nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem*), spatřuje v tom, že pokuta byla stanovena na základě nezákonného měření a navíc v nepřiměřené výši; důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (*vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit*), považuje za naplněný tím, že správní orgán nesprávně zjistil skutkový stav věci, neboť při měření bylo smíšeno několik zdrojů hluku a celková hladina pak byla připsána stěžovatelce. Ačkoliv to výslovně neuvádí, uplatňuje také důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (*nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*), neboť městskému soudu vyčítá, že nevyslechl navržené svědky a bez dalšího se přiklonil k závěru žalovaného, že naměřený hluk byl způsoben stěžovatelkou.

Součástí správního spisu je protokol o měření hluku z provozu restaurace U starého pivovaru ze dne 29. 8. 2002, č. H-023/02, z něhož vyplynulo, že měření probíhalo uvedeného dne před obytnou fasádou domu situovaného naproti restauraci U starého pivovaru B. 53, P. 4, ve 23.15-24.15 hod. Jako zdroj hluku byl uveden hlasitý hovor v zahr. restauraci i uvnitř restaurace. Naměřený hluk měl hodnotu $L_{Aeq} = 52,4$ dB. Měření provedli Ing. J. B. a H. K. z Městské hygienické stanice Praha a nikdo jiný mu přítomen nebyl. Na den 23. 10. 2002 bylo nařízeno ústní jednání, kterého se stěžovatelka nezúčastnila, přestože byla řádně pozvána. Rozhodnutím ze dne 2. 12. 2002 byla stěžovatelce uložena pokuta za porušení povinnosti stanovené v § 32 zákona č. 258/2000 Sb. Výše pokuty byla odůvodněna tím, že stěžovatelka nereagovala na výzvu orgánu ochrany zdraví a ke snížení hluku žádné opatření neučinila a nadále také porušuje zavírací dobu 22.00 hod. Ve správním spisu je založen rovněž protokol o měření hluku ze dne 15. 8. 2001 a rozhodnutí městského hygienika hlavního města Prahy ze dne 22. 10. 2001, kterým byla stěžovatelce uložena pokuta 20 000 Kč za porušení povinnosti stanovené v § 32 zákona č. 258/2000 Sb.

Stěžovatelka zejména brojí proti výsledkům a způsobu měření; má zato, že pokud nebyla měření přítomna, není možné je považovat za zákonné. Při posouzení této stěžejní námitky vycházel Nejvyšší správní soud především ze znění příslušných ustanovení zákona č. 258/2000 Sb. ve znění účinném v době rozhodování žalovaného.

V daném případě byla stěžovatelce uložena pokuta za porušení § 32 uvedeného zákona. Podle tohoto ustanovení nesmí hluk z provozoven služeb a hluk z veřejné produkce hudby (například koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou) překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem. Splnění této povinnosti zajistí osoba provozující službu a pořadatel nebo provozovatel veřejné produkce hudby. Ustanovení § 34 odst. 1 uvedeného zákona pak stanoví, že prováděcí právní předpis upraví hygienické limity hluku a vibrací pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodnocení. Odstavec 2 tohoto ustanovení určí, že noční dobou se pro účely kontroly dodržení povinností v ochraně před hlukem a vibracemi rozumí doba mezi 22.00 a 6.00 hodinou. Prováděcím předpisem

v daném případě bylo nařízení vlády č. 502/2000 Sb., které v § 12 odst. 2 stanovilo nejvyšší přípustnou ekvivalentní hladinu akustického tlaku ve venkovním prostoru pro noční dobu jako $L_{Aeq} = 40$ dB. Ustanovení § 21 nařízení vlády pak stanovilo, že při měření a hodnocení hluku a vibrací se postupuje podle normových metod, kterými se rozumí metody obsažené v české technické normě, jejichž dodržením se výsledek co do záchytnosti, přesnosti a reprodukovatelnosti výsledků považuje za prokázaný. Při použití jiné než normové metody musí být doloženo, že co do záchytnosti, přesnosti a reprodukovatelnosti jsou výsledky srovnatelné s výsledky normové metody. Při měření hluku a vibrací se uvádějí nejistoty měření, které musí být uplatněny při hodnocení naměřených hodnot. Uvedené nařízení vlády a technická norma tak upravují toliko technickou stránku měření a ke zjištění toho, kdo musí být měření přítomen, jich tedy použít nelze.

Oprávnění a povinnosti orgánů ochrany veřejného zdraví i kontrolovaných osob jsou pak určeny přímo v zákoně č. 258/2000 Sb., konkrétně v hlavě V., dílu prvním tohoto zákona. V rozhodné době ustanovení § 87 nazvané „Oprávnění zaměstnanců zařízení ochrany veřejného zdraví“ stanovilo ve svém odst. 1 písm. c), že zaměstnanci okresních a městských hygienických stanic jsou oprávněni při přípravě podkladů pro rozhodnutí a jiná opatření příslušných orgánů ochrany veřejného zdraví podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů provádět měření u osob podléhajících výkonu státního zdravotního dozoru podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů. Podle odst. 2 o tomto úkonu pořizují zaměstnanci hygienických stanic protokol, popřípadě i fotografickou dokumentaci. Uvedené ustanovení tedy opravňuje zaměstnance hygienických stanic provádět měření (a tedy i měření hluku) a ukládá jim o tomto měření pořizovat protokol. Nehovoří však o náležitostech protokolu ani o tom, zda měření musí být přítomna i osoba, která je provozovatelem provozovny služeb, jejíž hluk je měřen. Na tuto otázku však dává odpověď § 88 odst. 2 předmětného zákona, který opravňuje orgány ochrany veřejného zdraví a zaměstnance těchto orgánů k plnění úkolů podle tohoto zákona po předložení služebního průkazu nebo pověření a za přítomnosti fyzické osoby, která je podnikatelem, spolupracujícím rodinným příslušníkem nebo zaměstnancem fyzické osoby, která je podnikatelem, nebo zaměstnancem, popřípadě člena statutárního orgánu právnické osoby. Z uvedeného jednoznačně plyne obecný požadavek přítomnosti podnikatele, případně jeho oprávněného zástupce u provádění úkolů podle zákona č. 258/2000 Sb. Měření hluku z provozovny služeb pak bezpochyby je jedním z úkolů podle tohoto zákona [§ 32 a § 87 odst. 1 písm. c) zákona], a je tedy možné vykonávat ho zásadně za přítomnosti podnikatele, případně jeho oprávněného zástupce.

Zákon ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, na jehož použití pro určení oprávnění a povinností orgánů ochrany veřejného zdraví a jejich zaměstnanců odkazuje § 88 odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb., sice výslovně nestanoví, že kontrolovaná osoba musí být vždy fyzicky přítomna provádění kontroly, nicméně určuje kontrolním pracovníkům povinnost oznámit této osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly (§ 12 odst. 2 zákona o státní kontrole).

Vzhledem k citovaným právním předpisům tedy nelze přisvědčit městskému soudu, že by orgán ochrany veřejného zdraví mohl provádět měření hluku z provozovny zcela bez vědomí a přítomnosti podnikatele, který předmětnou provozovnu provozuje. Přítomnost podnikatele při tomto úkonu vyžaduje přímo zákon č. 258/2000 Sb., navíc zákon o státní kontrole požaduje, aby kontrolované osobě bylo oznámeno zahájení kontroly. Na druhou stranu je třeba zohlednit zvláštní charakter měření hluku z provozoven služeb a není možné vyložit zákonná ustanovení striktně tak, že by podnikatel musel být přítomen po celou dobu měření, jak požaduje stěžovatelka v kasační stížnosti. V daném případě se totiž střetávají dva

protichůdné zájmy. Jednak je to zájem na řádném provedení kontroly (tj. na řádném a pravdivém změření hluku z provozovny restaurace) a jednak zájem na hodnověrnosti tohoto měření, který je zajišťován přítomností kontrolovaného (zde provozovatele restaurace). Jak již totiž uvedl Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 8. 1. 2004, č. j. 6 A 99/2002 - 52, (zveřejněno ve Sb. NSS pod č. 335/2004) a ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 43/2004 - 51, (zveřejněno ve Sb. NSS pod č. 719/2005): „*skutečná kontrola má význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. Trvání na osobní účasti kontrolované osoby ve všech případech by proto mohlo vést k tomu, že by prováděná kontrola nesplnila svoji zamýšlenou funkci*“. Přestože se uvedená rozhodnutí vztahovala ke státní kontrole, není žádného důvodu, proč je nepoužít i v daném případě, navíc když zákon č. 258/2000 Sb. na podpůrné použití zákona o státní kontrole přímo odkazuje.

Nejvyšší správní soud tedy plně souhlasí se žalovaným, že v řadě případů by přítomnost provozovatele restaurace, případně služby, jejíž hluk je měřen, či jeho zástupce, po celou dobu měření mohla zcela účel tohoto měření zmařit. A to bez ohledu na to, jestli by byl na měření přizván dopředu písemně s uvedením data a místa měření a nebo až neprodleně předtím, než by správní orgán s měřením začal. Nelze si totiž představit, že by provozovatel restaurace, případně jeho zástupce nezajistil v provozovně klid v době, kdy by věděl, že probíhá měření nadměrného hluku, jehož výsledek pro něho může být spojen s vysokou pokutou (podle § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. může být za nesplnění nebo porušení povinností stanovených tímto zákonem uložena fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě pokuta do výše 2 000 000 Kč). Takové měření by pak nemělo žádnou vypovídací hodnotu. Nicméně je třeba, aby tato osoba (tj. provozovatel služby, jejíž hluk je měřen) měla k provedení měření důvěru a mohla se k jeho průběhu a výsledkům řádně vyjádřit, což lze zajistit toliko její vědomostí o tom, že měření probíhá, a také o tom, jakým způsobem je prováděno. Je totiž zřejmé, že je-li měřeno pouze zaměstnanci orgánu ochrany veřejného zdraví bez přítomnosti provozovatele restaurace (a dokonce i bez jeho vědomosti o tom, že nějaké měření probíhá) a protokol o tomto měření je podepsán pouze těmito zaměstnanci, nemusí být tento protokol - a v důsledku toho celé měření - vnímáno jako dostatečně objektivní a přesvědčivé.

Uvedený střet popsanych zájmů je řešitelný např. tak, že orgán ochrany veřejného zdraví začne měření provádět bez přítomnosti provozovatele restaurace a v jeho průběhu, avšak až v okamžiku, kdy již nebude možné účel měření zmařit (tj. po té, co došlo k naměření potřebných údajů), o probíhající měření vyrozumí provozovatele restaurace, případně jeho zaměstnance či zástupce, který se v provozovně zdržuje. V rámci toho mu předloží služební průkaz nebo pověření, oznámí mu, že probíhá měření a seznámí ho s místem, odkud je měřeno, jakož i způsobem, jakým je měření prováděno; v měření pak bude pokračovat za přítomnosti provozovatele, případně jeho zástupce. Jen tak lze docílit naplnění obou výše uvedených a zákonem požadovaných zájmů. Tímto způsobem se totiž zajistí jak naměření hodnot hluku bez jakéhokoliv zásahu provozovatele služby, tak vědomost tohoto provozovatele o prováděném měření a jeho přítomnost na něm.

V daném případě však probíhalo měření hluku z provozovny stěžovatelky dne 29. 8. 2002 zcela bez přítomnosti a vědomí stěžovatelky, jejích zaměstnanců či jejího zástupce, a takové měření nelze s ohledem na výše uvedené považovat za souladné se zákonem. Vzhledem k tomu, že jediným relevantním podkladem pro uložení pokuty byl protokol o uvedeném měření hluku provedeném v rozporu se zákonem, nelze jinak než za nezákonné považovat i rozhodnutí žalovaného. Pokud pak městský soud k žalobní námitce stěžovatelky toto rozhodnutí nezrušil, postupoval v rozporu se zákonem. Nejvyšší

správní soud tedy shledal důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. naplněným.

Ostatními námitkami, které stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila, se zdejší soud již nezabýval. Všechny se totiž vztahují k výsledku a provádění měření, které bylo shledáno nezákonným (zpochybnění vzdálenosti místa měření od restaurace, existence hudební zkušebny a její vliv na naměřené hodnoty hluku, pokuta uložená v nepřiměřené výši, nevyslechnutí svědků-členů hudební skupiny), a bylo by tak nadbytečné je řešit.

Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení, je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí ve smyslu § 110 odst. 3 s. ř. s.

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu § 110 odst. 2 s. ř. s.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. října 2006

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senát